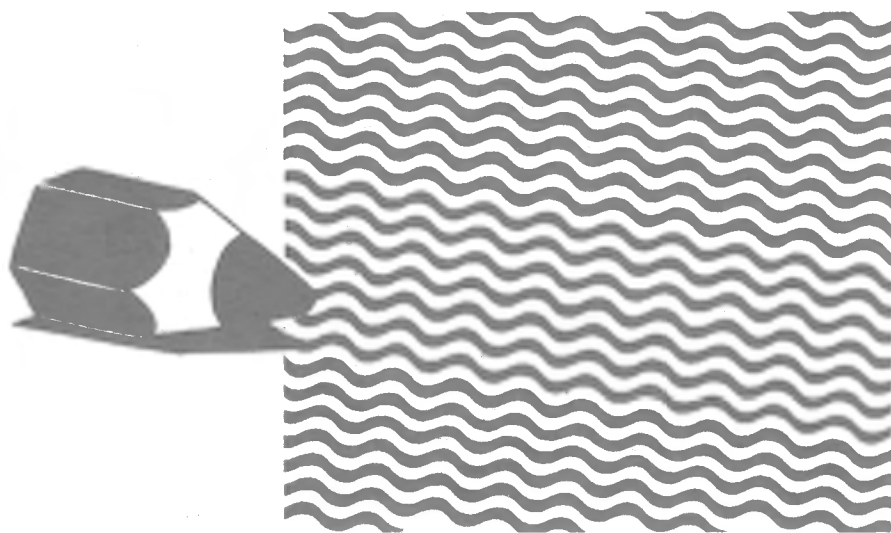


Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

Rosa Rodríguez López

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales



INTRODUCCION

En las actuales economías de mercado están presentes de manera directa o indirecta los Estados. A estos efectos los Estados intervienen con el fin de promover la creación y promoción de empresas, como manifestación típica del Estado del bienestar.

En este trabajo pretendo presentar los distintos tipos de incentivos públicos destinados a fomentar la creación y las actividades empresariales. Después de una presentación de los distintos tipos de incentivos, especialmente las subvenciones, examinaré el origen y procedimiento para acceder a estos incentivos centrándolo la atención, en primer lugar, en los incentivos de origen comunitario europeo, en segundo lugar haré referencia a los de origen nacional; y, por último, analizaré los provenientes de la Administración Autonómica. Para concluir intentaré presentar una serie de reflexiones sobre los distintos tipos de ayudas disponibles, el acceso de las empresas a tales ayudas, y los efectos de éstas tanto en el ámbito de la empresa como de la economía en general.

En el estudio se hará un examen desde la perspectiva económica y de organización de empresas, por ello no tendrá más que una importancia secundaria todos los aspectos legales y administrativos que implica el régimen de ayudas públicas. A la hora de elaborar este trabajo, he tenido grandes dificultades para obtener los datos. A pesar de que en un principio intentaba elaborar encuestas sobre la actitud tanto de las empresas como de las Administraciones públicas sobre los incentivos, en la práctica ha resultado imposible esta labor.

Las ayudas o incentivos concedidos a las empresas pueden clasificarse en tres grupos: las subvenciones a fondo perdido, las bonificaciones de tipos de interés y las ayudas que consisten so-

bre todo en la creación de un entorno favorable y en el asesoramiento empresarial por parte de organismos públicos creados al efecto. Como puede comprobarse existen otras distintas maneras de promocionar las empresas, aunque en estos casos se trata de medidas de carácter horizontal y benefician a la generalidad de las empresas; tal es el caso de las medidas de carácter fiscal o de la mejora de las infraestructuras. Es necesario subrayar que el trabajo que presento no tiene, como puede imaginarse, un carácter exhaustivo, sino que se limita al examen de aquellas líneas de ayuda más importantes y más significativas¹.

Parece interesante utilizar el criterio del origen de los incentivos, es decir, en función de las administraciones públicas que los conceden para, de este modo, determinar cuál es la efectividad de las distintas ayudas. Por ello voy a examinar los incentivos procedentes de las Comunidades Europeas, de la Administración Central y de una Comunidad Autónoma como el Principado de Asturias. En definitiva, tendremos como referencia tres puntos geográficos hacia los cuales podrían dirigir su atención las empresas, es decir, Bruselas, Madrid y Oviedo.

I. LOS INCENTIVOS DE ORIGEN COMUNITARIO EUROPEO

La Comunidad Europea cuenta con una serie de instrumentos financieros que procuran la promoción y la creación de empresas, los denominados fondos o instrumentos financieros comunitarios. Estos fondos comunitarios, que son en realidad una parte importante del presupuesto comunitario, actúan por lo general a través de las administraciones de los Estados miembros. No obstante, existen algunos programas comunitarios especial-

¹ Puede comprobarse en las distintas recopilaciones de ayudas a las empresas la gran variedad y sobre todo cantidad de ayudas, por ejemplo el libro *Todo sobre ayudas e incentivos al sector industrial 91*, de la firma ERNST & YOUNG, Ed. Praxis, Barcelona, 1991, 736 p., contiene una relación de 337 tipos de ayudas.

Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

mente en materia de **investigación y desarrollo tecnológico y de medio ambiente** que permiten a las empresas dirigirse directamente a la Comisión Europea que gestiona dichas ayudas.

Los fondos estructurales persiguen sobre todo la creación de un **entorno favorable** para la creación de las empresas y sólo una parte mínima se dedica a ayudas directas a las empresas. También la Comunidad Europea ha promovido la creación por parte de instituciones públicas y privadas (Universidades, Asociaciones de empresarios, Agencias de Desarrollo Regional o Local, etc.) de distintas oficinas y centros con el fin de facilitar información a las empresas sobre las consecuencias del mercado único, así como favorecer el intercambio y cooperación entre empresas de distintos países comunitarios (euroventanillas, centros de documentación europea...).

La Comunidad Europea dispone de una serie de medidas que tienen muy presente el objetivo de crear y promocionar a las empresas. Aunque no pretendo exponer el complejo funcionamiento de los instrumentos financieros y medidas comunitarias en favor de las empresas voy a dedicar la atención a los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación), al Banco Europeo de inversiones, a los préstamos de la CECA y a otros programas comunitarios en favor de las PYME.

1. FONDOS ESTRUCTURALES

Desde la creación de la Comunidad Europea se han puesto en marcha una serie de instrumentos financieros que atendían a situaciones particulares. Tal es el caso del Fondo Europeo de Orientación y Garantía agrícola (FEOGA) y el Fondo Social Europeo (FSE) que vienen funcionando prácticamente desde los años 60 en los ámbitos a que hacen referencia. Desde 1975 opera el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que con el paso del tiempo ha adquirido una importancia decisiva respecto de los demás fondos. Después de sucesivas modificaciones y con el fin de cumplir las previsiones del Acta Única Europea de la cohesión económica y social, en 1988 se llevó a cabo una reforma del funcionamiento de los distintos fondos estructurales y de su coordinación entre sí². Las intervenciones financieras comunitarias deben estar directamente vinculadas a las acciones y a las políticas nacionales, con respecto a las cuales tienen un carácter subsidiario y representan tan sólo una pequeña porción. Aunque cada uno tiene su propio campo de actuación y sus finalidades propias, se pretende que, para darles una mayor eficacia, exista una estrecha coordinación y complementariedad en sus actuaciones. Más recientemente y para hacer efectivas las previsiones financieras para el período 1993-1999 adoptadas por el Consejo Europeo de Edimburgo [Cuadro nº 1] se ha llevado a cabo una reforma, que no es sustancial, de los reglamentos hasta ahora vigentes, al tiempo que se ha creado un nuevo fondo denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)³ y también desde este mismo año está en marcha el denominado Fondo de Cohesión destinado a los países con más problemas de desarrollo en la Comunidad Europea, entre ellos España.

² Véase un examen de esta reforma de 1988, en CERVILLA MARTÍNEZ, Pedro, y otros, *Los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea*, Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas, Suplemento 5, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo, Abril 1989, 172 p.

³ Véase la regulación en los Reglamentos del Consejo 2080/93 a 2085/93, de 20 de julio de 1993 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 193, de 31 de julio de 1993).

CUADRO Nº 1

PREVISIONES FINANCIERAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1993-1999)

créditos para compromisos (millones de ecus, precios de 1992)							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Línea directriz agrícola	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389
2. Acciones estructurales	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
· Fondo de cohesión	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
· Fondos estructurales y otras intervenciones	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
3. Políticas internas	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4. Acciones exteriores	3.950	4.000	4.280	4.580	4.830	5.189	5.600
5. Gastos administrativos	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6. Reservas	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
· Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500
· Acciones externas							
- ayuda de urgencia	200	200	300	300	300	300	300
- garantías de préstamo	300	300	300	300	300	300	300
Total de créditos para compromisos	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089
Créditos para pagos necesarios	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
Créditos para pagos (% del PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margen para gastos imprevistos (% del PNB)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Límite máximo de los recursos propios							
Límite máximo de los recursos propios (% del PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

p.m. Total gasto exterior	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
4.450	4.500	4.880	5.160	5.430	5.780	5.200	

p.m. El índice de inflación aplicable para el presupuesto de 1993 es del 4,3%

FUENTE: COMISION EUROPEA, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1992, diciembre de 1992

En el funcionamiento de estos Fondos, como ya señalé anteriormente, son las **Administraciones nacionales** las que **proponen** los distintos programas y proyectos que merecen subvención comunitaria. Por lo general se trata de proyectos públicos de **infraestructuras**. En algunos casos también los Estados miembros presentan programas en favor de las Empresas; sin embargo son las propias Administraciones nacionales las que terminan canalizando estas subvenciones comunitarias. En definitiva, las empresas deben atender a las actuaciones de sus propias Administraciones nacionales y raramente deben acceder a las ayudas a través de la Administración comunitaria, es decir, de la Comisión Europea. Por tanto difícilmente podremos evaluar los efectos que directamente tengan los fondos estructurales comunitarios sobre las empresas y mucho menos, claro está, el acceso que las empresas pueden tener a los mismos, claro está, el acceso que las empresas pueden tener a los mismos, que como he subrayado sólo se hace de manera indirecta.

2. BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado en 1957 como banco de la Comunidad Económica Europea. Es un organismo independiente cuyos miembros son los 12 Estados comunitarios. La misión del BEI consiste en «contribuir al desarrollo armonioso del mercado común, facilitando, a través de préstamos y garantías sin fines lucrativos, proyectos de distinto tipo que persiguen objetivos similares a los de las Comunidades Europeas» (desarrollo regional, protección y mejora del medio ambiente, etc.).

Por lo que se refiere a los préstamos debe señalarse que opera como cualquier otro banco nacional de modo que los préstamos del BEI pueden ser otorgados a organismos públicos o privados con el fin de financiar proyectos destinados a infraestructuras, energía, industria, servicios y agricultura. Debe tenerse en cuenta que el BEI financia las *inversiones de gran envergadura mediante préstamos individuales*, mientras que las inversiones pequeñas o medianas se financian indirectamente a través de *préstamos globales*. Los préstamos globales son similares a líneas de crédito temporales abiertas a bancos e instituciones financieras que operan a nivel europeo, nacional o regional que las utilizan para financiar, con arreglo a los criterios del BEI inversiones del sector productivo o pequeñas infraestructuras de comunicaciones, medio ambiente, etc.

El BEI financia parte del coste de las inversiones y normalmente el préstamo *no* puede sobrepasar el 50% del coste. Estos préstamos pueden ser utilizados conjuntamente con préstamos nacionales o comunitarios. Es el propio banco quien examina el proyecto y situación financiera y garantía de las entidades que solicitan el préstamo. Los préstamos tienen una duración de 7 a 12 años para el caso de los proyectos industriales y hasta 20 o más años para los proyectos de infraestructuras. El préstamo es desembolsado al 100% y se efectúa bien en una sola moneda o en una combinación de monedas incluyendo también, en su caso, el ecu. Los tipos de interés se determinan a la firma del contrato o a la fecha del desembolso; los préstamos son normalmente concedidos a interés fijo, y en el caso de los préstamos a muy largo plazo pueden tener un interés variable. *El BEI no otorga bonificaciones de interés* aunque éstas pueden ser concedidas por otras instituciones públicas⁴.

La financiación más habitual por parte del BEI dentro de la Comunidad es a través de préstamos individuales⁵. En el caso de España los préstamos firmados en 1992 ascendieron a 3.020,6 millones de ecus (402.000 millones de pesetas) de los cuales se dedicaron a préstamos individuales 2.948,4 millones de ecus y para préstamos globales se dedicaron 72,2 millones de ecus. En el caso de los préstamos globales se destinaron a la financiación de inversiones de pequeña y mediana envergadura y fueron canalizados a través de la banca privada, concretamente el Banesto y el Banco Central Hispanoamericano, por un importe total

cada uno de 36,1 millones de ecus (5.000 millones de pesetas)⁶. La mayor parte de las financiaciones han correspondido a infraestructuras (transportes, telecomunicaciones, saneamiento de aguas residuales y energía; por un total de 2.854 millones de ecus), mientras que a la industria ha ido una parte mucho menor (341 millones de ecus). Los préstamos individuales concedidos en España fueron 32 por un importe superior en todos los casos a los 7,2 millones de ecus (1.000 millones de pesetas). En lo que se refiere a los préstamos globales es difícil comprobar cuál ha sido el efecto que han tenido los 10.000 millones de pesetas canalizados a través de los 2 bancos privados españoles [Cuadro nº 2].

CUADRO Nº 2
ESTRUCTURA DE LOS PRESTAMOS BEI (firmas):
distribución geográfica

	1987		1991		1992	
	Miles de millones de ecus	%	Miles de millones de ecus	%	Miles de millones de ecus	%
Bélgica	37,1	0,5	115,6	0,8	396,6	2,3
Dinamarca	315,3	4,0	538,6	3,5	690,8	4,1
Alemania	276,5	3,5	1.300,1	8,4	1.663,9	9,8
Grecia	164,8	2,1	366,9	2,4	377,5	2,2
España	707,4	9,0	2.342,5	15,2	3.020,6	17,7
Francia	1.006,5	12,8	1.924,4	12,5	1.895,1	11,1
Irlanda	178,6	2,3	237,0	1,5	303,5	1,8
Italia	1.112,2	39,7	4.000,7	26,0	3.796,9	22,3
Luxemburgo	1,6	0,0	28,6	0,2	42,8	0,3
Países Bajos	18,0	0,2	175,4	1,1	154,4	0,9
Portugal	389,9	5,0	1.002,1	6,5	1.230,4	7,3
Reino Unido	1.133,7	14,5	2.145,0	13,9	2.407,2	14,1
Otros (art. 18)	108,7	1,4	300,4	2,0	159,7	0,9
Total Comunidad	7.450,3	95,0	14.477,3	94,0	16.139,7	94,8
ACP-PTUM	349,4	4,5	389,5	2,5	252,0	1,4
Mediterráneo	42,8	0,5	241,5	1,6	320,8	1,9
PECO		0,0	285,0	1,9	320,0	1,9
Total países no comunitarios	392,2	5,0	916,0	6,0	892,8	5,2
TOTAL PRESTAMOS FIRMADOS	7.842,5	100,0	15.393,3	100,0	17.032,5	100,0

FUENTE: Informe anual de la Comisión Europea sobre las Actividades de Empréstito y de Préstamo de la Comunidad, COM (93) 383 final, de 28 de julio de 1993.

De los datos anteriores resulta que si bien los objetivos perseguidos por el BEI se corresponden con las distintas políticas comunitarias, el acceso a los préstamos de éste banco está limitado a las grandes empresas e incluso a las instituciones públicas. Así, por ejemplo, de los 32 préstamos individuales más de la mitad se concedieron a comunidades autónomas o instituciones públicas. Sin embargo en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas depende en gran medida de las instituciones bancarias que canalizan los préstamos globales la efectividad de tales apoyos financieros.

⁶ BEI, Informe anual 1992, p. 40-41 y 86-87.

⁴ Esta información se detalla en la publicación del propio BEI titulada *Banco Europeo de Inversiones 1958-1993. Institución Financiera de la Comunidad Europea*, Luxemburgo, 1993, p. 24.

⁵ Véase, por ejemplo, el reparto por países y sectores en 1992 en el *Informe anual 1992*, del Banco Europeo de Inversiones, Luxemburgo, 1993, p. 27. También puede comprobarse la evolución en los últimos tres años y la distribución geográfica de los préstamos del BEI en toda la Comunidad Europea en el «Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de empréstito y de préstamo de la Comunidad», COM (93) 383 final, de 28 de julio de 1993, p. 6.

Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

3. PRESTAMOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA)

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la más antigua de las tres Comunidades Europeas, dispone de una serie de *ayudas no reembolsables*, garantías y préstamos normales o bonificados, con vocación regional específica para modernizar las *áreas carboníferas y siderúrgicas* o para apoyar la creación de industrias alternativas en las regiones carbo-siderúrgicas. Con este fin la CECA ha autorizado la concesión de préstamos para la financiación de las *grandes infraestructuras de interés europeo que utilizan acero comunitario* (art. 54.2 Tratado CECA); en *grandes inversiones industriales destinadas al desarrollo de las técnicas de producción* (art. 54.1 Tratado CECA) y en *inversiones productivas generadoras de puestos de trabajo en las zonas de reconversión* (art. 56 Tratado CECA). Los de mayor importancia a los efectos de este trabajo son, sin duda, los préstamos del art. 56 concedidos con el fin de «paliar las dificultades de empleo ocasionadas, en una o varias regiones, por la evolución técnica o por los cambios profundos que se produzcan en las condiciones de venta de las industrias del carbón o del acero en el mercado de los productos CECA»⁷.

Los préstamos de reconversión están dirigidos a todas aquellas inversiones cuyo objetivo sea la *creación de nuevas actividades económicas y/o la reconversión de las empresas existentes de dichos sectores*, siempre que éstas sean capaces de reabsorber trabajadores excedentarios. A partir de 1983 la Comisión Europea introdujo un nuevo sistema de préstamos globales de reconversión, de los que pueden beneficiarse las PYME existentes en las regiones carboníferas y siderúrgicas de la Comunidad, con dos condiciones: que creen empleos para todos los trabajadores excedentarios del carbón y del acero y que las nuevas actividades creadas tengan una viabilidad a medio plazo, de tal forma que las empresas que las cumplan podrán recibir un préstamo de reconversión no superior al 50% de los costes estimados del proyecto de inversión.

Aunque caben préstamos directos a las empresas, lo más habitual es que los *préstamos de la CECA* sean globales y se canalicen a través de intermediarios financieros, en un sistema muy parecido al del BEI. Los préstamos directos los concede la *Comisión Europea* a las empresas y a los organismos públicos para la *cofinanciación* de una inversión determinada cuando el importe del préstamo supera los 7,5 millones de ecus (más de 1.125 millones de pesetas). Los préstamos globales los concede también la Comisión Europea a organismos financieros intermediarios, públicos o privados, que los reparten bajo la forma de préstamos a empresas u organismos públicos para proyectos de inversiones individuales, es decir, tales intermediarios realizan una gestión descentralizada de estos préstamos por cuenta de la Comisión Europea⁸.

En nuestro país ha sido el Banco de Crédito Industrial el que por lo general ha actuado de intermediario financiero con una deci-

sión y efectividad limitadas al menos por lo que se refiere a la generalidad de las empresas dedicadas al carbón y al acero. El volumen total de préstamos concedidos en España fue de 178.835,9 millones de ecus; de los cuales 174.119,3 millones se asignaron conforme al art. 54 T. CECA; 2.192,9 millones financiaron la adquisición de viviendas por parte de trabajadores de la minería del carbón y de la siderurgia; y únicamente se concedieron 2.525,4 millones de ecus en préstamos de reconversión [Cuadro nº 3].

CUADRO Nº 3

Préstamos CECA en 1992 (en millones de ecus)

	Artículo 54	Artículo 56	Viviendas sociales	Total
Italia	99.127,0	83.115,0	1.176,1	183.418,1
Francia	119.979,2	18.659,2	1.253,1	139.891,5
Dinamarca	299.600,4	0,0	20,5	299.620,9
Portugal	0,0	0,0	466,9	466,9
Países Bajos	0,0	708,1	1.110,8	1.818,9
Alemania (*)	151.266,5	208.938,4	5.756,2	365.961,2
Reino Unido	140.725,4	96.999,7	712,4	238.437,5
España	174.119,3	2.524,4	2.192,2	178.835,9
Bélgica	62.223,6	15.286,5	62,4	77.572,4
Luxemburgo	0,0	0,0	114,5	114,5
Irlanda	0,0	0,0	26,2	26,2
Total	1.047.041,5	426.231,2	12.891,2	1.486.163,9

(*) Nuevos Estados federados

FUENTE: Informe anual de la Comisión Europea sobre las Actividades de Empréstito y de Préstamo de la Comunidad, (COM (93) 383 final, de 28 de julio de 1993).

4. PROGRAMAS COMUNITARIOS EN FAVOR DE LAS PYMES

La Comunidad Económica Europea ha adoptado una serie de programas y acciones en favor de las Empresas, particularmente de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). Es conveniente, a estos efectos que examine el contenido y alcance de las últimas medidas puestas en práctica⁹. La creación del mercado interior europeo, objetivo propuesto por la Comisión en el Libro blanco de 1985 y consagrado por el Acta Unica Europea de 1986, ha concedido una importancia fundamental a las PYME. Con este fin la Comunidad Europea ha prestado una atención particular a los efectos del Mercado interior sobre las PYME procurando mejorar su entorno y apoyar financieramente sus actuaciones. La actual crisis económica también ha contribuido a alentar la esperanza de que las PYME sean, precisamente, uno de los factores determinantes de la iniciativa comunitaria de crecimiento y empleo. Por esta razón presento a continuación las líneas generales de actuación comunitaria en favor de las PYME. Por una parte se hará referencia a los programas que en estos últimos años ha servido de pauta para consolidar y promover las

⁷ Véase el volumen de los préstamos desembolsados por la CECA en 1992 en el informe ya citado de la Comisión Europea sobre las actividades de empréstito y de préstamo de la Comunidad, COM (93) 383 final, p. 7.

⁸ Véanse las «Orientaciones y normas operativas para la concesión de préstamos de reconversión de conformidad con el artículo 56 del Tratado constitutivo de la CECA» en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* nº C 188, de 28-7-1990, p. 9-16; y las «Normas de Coordinación de los préstamos de reconversión CECA con los programas de los Fondos estructurales», DOCE nº 59, de 6-3-1992, p. 4-8.

⁹ Véase un examen de los distintos instrumentos de cooperación y desarrollo empresarial (Centro de cooperación empresarial, Red de cooperación empresarial, Euroventanillas, Europartenariat, Interprise, etc.) en el Manual práctico de PAPA-DOPOULOS, A.G., *Actuaciones de la Comunidad Europea en el campo de las pequeñas y medianas empresas*, Dirección General XXIII de la Comisión Europea, OPOCE, Bélgica, 1991, especialmente páginas 86 a 103.



PYME, en segundo lugar se examinan las actuaciones que mejoran el entorno empresarial y procuran una cooperación entre las empresas comunitarias; y, por último, resulta obligada la referencia a las ayudas financieras que la Comunidad Europea instrumenta en favor de las PYME.

El vigente «Programa plurianual de acciones comunitarias para reforzar los ejes prioritarios y para garantizar la continuidad y la consolidación de la política empresarial en la Comunidad, en particular a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME)», fue aprobado el 14 de junio de 1993 por el Consejo de las Comunidades Europeas¹⁰. Este programa comunitario se establece del 1 de julio de 1993 al 31 de diciembre de 1996 como parte de la iniciativa de reactivación del crecimiento de la economía en la Comunidad europea¹¹. Las medidas previstas en el mismo son las siguientes:

Por lo que se refiere al objetivo de reforzar los ejes prioritarios de la Política Empresarial para fomentar el crecimiento de la Comunidad se prevén las siguientes medidas:

- Mejorar el entorno administrativo y jurídico de las empresas, incluido el ámbito de la fiscalidad indirecta.
 - Facilitar el acceso de las empresas a la información comunitaria.
 - Mejorar las redes de búsqueda de socios.
 - Creación de instrumentos que permitan a los empresarios ponerse en contacto directamente y que fomenten la subcontratación transnacional; tales es el caso de las iniciativas EUROPARTENERIAT e INTERPRISE que ya están en marcha.
 - Garantizar la consideración de los intereses de las PYME en las diferentes iniciativas y políticas comunitarias.
- En lo que se refiere al objetivo de garantizar la continuidad y la consolidación de la política empresarial con el fin de favorecer la europeización y la internacionalización de las empresas, se prevén las siguientes medidas:
- Alentar la adaptación de las PYME a los cambios estructurales y a los ocasionados por el mercado interior.
 - Estimular un mejor entorno financiero, facilitar el acceso de las PYME a las fuentes de crédito y de garantía, facilitar el acceso de las PYME a los instrumentos financieros de la Comunidad.
 - Favorecer una mejora de la observación de la evolución económica de las empresas en la dinámica de la realización efectiva del mercado interior.
 - Evolución y desarrollo de la política empresarial.

La dotación financiera para los 3 años y medio previstos es de 112,20 millones de ecus (aproximadamente 16.717,8 millones

de pesetas). Una cantidad ciertamente estimable que sin embargo examinado el ámbito a que va destinado, todas las empresas de 12 países miembros, resulta en último término bastante insuficiente [Cuadro nº 4].

CUADRO Nº 4
LA DIMENSION EMPRESARIAL DENTRO DEL
CRECIMIENTO EUROPEO. CREDITOS OPERATIVOS 1993-1996
LINEA UNICA, IMPORTES INDICATIVOS EN MILLONES DE ECUS

I. <i>Reforzar los ejes prioritarios de la política empresarial para fomentar el crecimiento en la Comunidad.</i>	
A. Mejorar el entorno administrativo y jurídico de las empresas, incluido el ámbito de la fiscalidad indirecta ¹ .	5,10
B. Facilitar el acceso de las empresas a la información comunitaria.	33,25
C. Mejorar las redes de búsqueda de socios.	3,90
D. Seguir creando instrumentos que permitan a los empresarios ponerse en contacto directamente y que fomenten la subcontratación transnacional.	28,85
E. Garantizar la consideración de los intereses de las PYME en las diferentes iniciativas y políticas comunitarias.	13,90
Subtotal 1	85,00
II. <i>Garantizar la continuidad y la consolidación de la política empresarial con el fin de favorecer la europeización y la internacionalización de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas.</i>	
A. Alentar la adaptación de las PYME a los cambios estructurales y a los ocasionados por el mercado interior	
— artesanado y pequeñas empresas	5,50
— Empresas de comercio y distribución	7,60
— Cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones	0,80
B. Estimular un mejor entorno financiero	0,90
C. Favorecer una mejora de la observación de la evolución económica de las empresas en la dinámica de la realización efectiva del mercado interior.	
— Observatorio europeo de las PYME	5,30
— Mejora de las estadísticas sobre las PYME	1,20
— Estudios, publicaciones, seminarios, conferencias.	5,40
— Evaluación de la política y de las acciones existentes.	0,50
Subtotal 2	27,20
Total	112,20

(¹) Incluida la consulta a los Estados miembros y a las organizaciones profesionales (ex-partida B5-324).

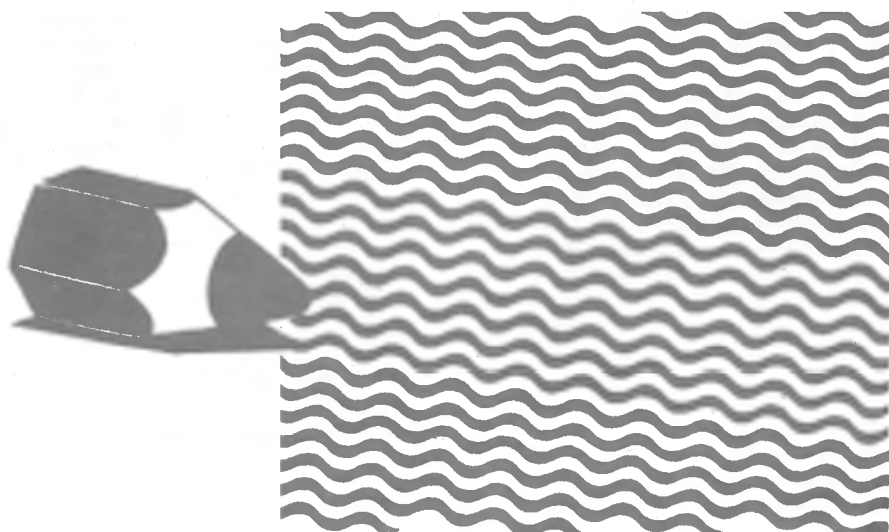
FUENTE: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L 161, de 2-7-1993, p. 74.

Por otra parte la aplicación de este programa se encomienda a la Comisión que estará asistida por un Comité Integrado por representantes de los Estados miembros. En este caso puede observarse una aplicación centralizada por parte de la Comisión que sin embargo tendrá poca efectividad en la práctica. De los obje-

¹⁰ Decisión 93/379/CEE (DOCE nº L 161, p. 68).

¹¹ Véanse las medidas de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea en el documento de la COMISION EUROPEA COM (93) 164 final, de 22 de abril de 1993, «Impulso a la recuperación económica en Europa, la iniciativa de crecimiento de Edimburgo».

Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias



tos y medidas enumerados podemos comprobar la generalidad y la ambición del programa, por lo que el interés y efectos que puede producir en las empresas resultan bastante limitados¹².

5. VALORACION DE LAS AYUDAS DE ORIGEN COMUNITARIO

1. La contribución de los instrumentos estructurales comunitarios en la economía española ha sido creciente desde 1986. No obstante, evaluar su efectividad respecto de las empresas resulta difícil. En este sentido debe subrayarse el carácter general de los instrumentos financieros comunitarios, por ejemplo de los Fondos estructurales, en los distintos ámbitos regional, social o agrícola. Y lo mismo puede decirse de las intervenciones del BEI y de los préstamos de la CECA. Por lo que se refiere a las medidas específicamente dirigidas a las PYME ha podido comprobarse su *generalidad* y, en cierta medida, su escasa transcendencia debido, particularmente, a la escasez de recursos destinados a las mismas.

2. Las intervenciones financieras de los Fondos estructurales se canalizan a través de las distintas *Administraciones nacionales*. En la mayoría de los casos éstas deben *cofinanciar parte de los proyectos*, de tal manera que el dinero procedente de Bruselas se incluye en los presupuestos de las Administraciones central, regionales o incluso locales. Esta situación produce una verdadera confusión y una cierta frustración en las empresas que esperan en muchos casos el acceso directo a estos Fondos comunitarios.

3. Las subvenciones y, sobre todo, los préstamos que se pueden solicitar directamente a la Comisión Europea o al BEI o bien son muy escasos, especialmente en el caso de las subvenciones, o bien exigen proyectos de gran envergadura (como es el caso de los préstamos). En ambos supuestos debe tenerse en cuenta que sólo las grandes empresas disponen de medios adecuados para concurrir a estas subvenciones o préstamos. Trátándose, por ejemplo, de los préstamos globales, la intermediación de entidades bancarias desvirtúa en muchos casos los objetivos previstos por la Comunidad Europea.

II. LOS INCENTIVOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA

Los apoyos a las empresas procedentes de la Administración central española son de muy distinto tipo, sin embargo en los últimos años han sido los *incentivos regionales* los que más importancia han tenido en la localización de industrias en las distintas regiones españolas. También de gran importancia son los préstamos concedidos a las empresas y que cuentan con *bonificaciones de los tipos de interés* y otras ventajas financieras debidas a la intervención pública, es decir, los préstamos se conceden a través de la Banca pública y privada. Por esta razón voy a estudiar a continuación estos dos tipos de ayudas en favor de las empresas.

1. LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES

Con nuestra integración en la Comunidad Europea las Cortes Españolas aprobaron el 27 de diciembre de 1985 la Ley 50/1985 sobre los *incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales*. Con esta Ley se pretende acabar con el conjunto de ayudas regionales (Polos de Desarrollo, Grandes Areas de Expansión Industrial, Zonas de Preferente

¹² Esta valoración puede desprenderse de la lectura del «Tercer informe de aplicación de la decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 relativa a la mejora del entorno empresarial y al fomento del desarrollo de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas, en la Comunidad, año 1992», presentado por la COMISION EUROPEA, COM (93) 365 final, de 23 de julio de 1993.

Localización industrial, Zonas de urgente Reindustrialización, etc.) que dificultaban la consecución de los fines que tienen asignados. Esta Ley crea un marco de colaboración con las Comunidades Autónomas a través de la participación en el Consejo rector, encargado de programar y promover las actuaciones estatales y velar por la coordinación de los incentivos con otros instrumentos de política de desarrollo regional.

La Ley define en su artículo 1º los incentivos regionales como «las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equitativamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones»¹³. Por eso la Ley determina como tipos de incentivos la subvención y la bonificación de la cuota empresarial de la Seguridad Social. Asimismo se prevé la instrumentación de «medidas de apoyo y asesoramiento técnico». En este trabajo haré referencia únicamente a las subvenciones.

Los Polos de Desarrollo, Polígonos, Zonas de Urgente Reindustrialización, etc., que venían funcionando desde los años 70, e incluso antes, fueron sustituidos por tres tipos de zonas promocionables en función de dos criterios básicos, *la renta per cápita y la tasa de paro de las regiones*, y de criterios adicionales relativos a la intensidad de los problemas regionales. Las zonas promocionables son:

a) *Zonas de Promoción Económica* (ZPE), son áreas geográficas del Estado con menor nivel de desarrollo. Para su determinación se tienen en cuenta los criterios anteriormente señalados. Se clasifican en tres tipos, de acuerdo con su nivel de desarrollo y pueden beneficiarse de los incentivos regionales hasta un techo que, como máximo, es el 50% de la inversión subvencionable en las zonas del tipo I, el 40% en las zonas tipo II y el 30% en las del tipo III.

b) *Zonas de Industrialización en Declive* (ZID), son las zonas afectadas por procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria correspondiente a su zona. Su objetivo es paliar en un plazo reducido de tiempo las consecuencias negativas del ajuste industrial. Su duración se limita a 18 meses, prorrogables como máximo por otros 18, cuando persistan las circunstancias que justificaron su creación. Los incentivos en este caso tienen un límite máximo del 75% de la inversión subvencionable.

c) *Zonas Especiales* (ZE), son creadas cuando se den circunstancias específicas que así lo aconsejen.

Para el caso de Asturias se llevó a cabo, mediante sendos Reales Decretos de 6 de mayo de 1988, la delimitación de una Zona Industrial en Declive que se corresponde con la zona central minera con un máximo de un 45% de subvención neta equivalente (SNE) y con una vigencia temporal de 36 meses, que durante 1991 fue prorrogada hasta el 24 de mayo de 1992; y una Zona de

Promoción Económica que distingue entre las zonas oriental y occidental a las que fija un techo del 40% SNE y la zona central no minera con un tope de ayuda del 30% SNE.

Desde el 27 de mayo de 1992, al haber expirado la Zona de Industrialización en Declive, se considera a toda Asturias como **Zona de Promoción Económica**, fijándose una **zona de tipo I** con un techo máximo de subvención del 50% para los 11 concejos de la zona central minera (Aller, Caso, Langreo, Laviana, Lena, Mieres, Morcín, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio y Sobrescobio); una **zona de tipo II** con un máximo de subvención del 40% para los 60 municipios del oriente y occidente de Asturias; y una **zona de tipo III** con un máximo de subvención del 30% para los 17 concejos restantes de la zona central no minera (Avilés, Castrillón, Corvera de Asturias, Cudillero, Gozón, Illas, Muros del Nalón, Pravia, Soto del Barco, Carreño, Gijón, Villaviciosa, Llanera, Noreña, Oviedo, Sariego y Siero)¹⁴.

Tal como se señala en el Plan Integrado para la Reindustrialización de Asturias (1992-1997) la Ley de Incentivos Regionales «es el instrumento de apoyo a la inversión más potente a que puede acogerse cualquier proyecto de inversión que se ubique en una Comunidad Autónoma»¹⁵. La puesta en marcha de estas medidas ha permitido la aprobación entre 1989 y 1992 de 33 proyectos en la Z.I.D. de Asturias y de 152 proyectos en la Z.P.E. de Asturias [Cuadro nº 5].

CUADRO Nº 5
INCENTIVOS REGIONALES 1989-1992

Z.I.D. DE ASTURIAS				
	1989	1990	1991	1992
Nº Proyectos	6	14	8	5
Inversión Total	14.540	3.224	13.154	697
Ptos. Trabajo a crear	154	248	840	72
Z.P.E. DE ASTURIAS				
	1989	1990	1991	1992
Nº Proyectos	73	21	41	17
Inversión Total	12.974	109.824	7.099	6.956
Ptos. Trabajo a crear	696	1.153	597	292

FUENTE: Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.
Asturias en cifras, 1989, 1990, 1991, 1992.

Dado que la Ley de Incentivos Regionales tenía como uno de sus objetivos «adecuar todo el conjunto de instrumentos a la nueva situación del país, es decir, a un Estado descentralizado en Comunidades Autónomas y a un estado integrado ya en las Comunidades Europeas»¹⁶, ha llevado hasta sus últimas conse-

¹³ Emilio J. MATA GALAN, «Los incentivos económicos regionales en España», *Papeles de Economía Española*, nº 35, 1988, p. 277, considera incentivos regionales «las medidas, normalmente de tipo fiscal y financiero que se aplican en ciertas zonas geográficas de un Estado, previamente delimitadas, para fomentar la actividad empresarial y de este forma colaborar en la reducción de los desequilibrios interregionales». Como puede comprobarse la Ley de Incentivos Regionales hace mayor hincapié en las medidas financieras.

¹⁴ Real Decreto 528/1992, de 22 de mayo.

¹⁵ El Plan Integrado para la Reindustrialización de Asturias fue publicado en el periódico *La Voz de Asturias*, del día 21 de enero de 1992.

¹⁶ BENAVIDES GONZALEZ, Carmen, *Política económica regional*, Documentos de Trabajo nº 32/1991, Facultad de CCEE, Universidad de Oviedo, 1991, p. 10-11.



Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

cuencias la existencia de tales Autonomías. A estos efectos la gestión y tramitación de los incentivos regionales se encomiendan a instancias autonómicas, aunque la decisión final corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno Central. En Asturias se ha establecido en el Instituto de Fomento Regional una oficina encargada de la tramitación de estas ayudas.

Las ayudas se conceden teniendo en cuenta la viabilidad econó-

mica del proyecto, el dinero que es necesario invertir en el mismo y los puestos de trabajo que genere. También se tiene en cuenta el sector en el que se desarrollará la actividad, siendo muy favorable el que sea una empresa industrial, también se están potenciando la industria de alta tecnología y nuevos materiales. Los proyectos deben implicar unas inversiones en activos fijos superiores a 75 millones de pesetas.

Para este trabajo me ha parecido interesante examinar el carácter de los proyectos presentados en Asturias y que se han aprobado en la primera mitad de 1993, concretamente el 13 de abril y el 15 de julio de 1993 [Cuadro nº 6]. Se trata de 14 proyectos de empresas ubicadas en la zona central de Asturias; el total de la inversión ha supuesto más de 4.220 millones de pesetas habiendo obtenido una subvención total de 720 millones de pesetas lo que representa una media del 17% de subvención concedida sobre la inversión a realizar. El número de puestos de trabajo creado es de 309 empleos lo que supuso una subvención por empleo de 2.331.000 pesetas y una inversión a realizar por puesto de trabajo de 13.661.000 pesetas. Es muy difícil adivinar cuáles han sido, en la realidad, los criterios que se han utilizado al conceder un mayor porcentaje de subvención; lo que sí resulta claro es que los proyectos realizados en zonas mineras (Aller, S. Martín del Rey Aurelio) han obtenido un porcentaje cercano al 30% que como puede comprobarse resulta muy superior a la media regional del 17%.

La tramitación de las ayudas se ha simplificado notablemente habiendo una única instancia de presentación para cada una de las Comunidades Autónomas (en Asturias es el IFR) y el plazo de tramitación suele ser de unos 6 meses, no obstante, dada la importancia de este instrumento financiero se ha insistido en la necesidad de acortar estos plazos; así por ejemplo el Plan Integrado para la Reindustrialización de Asturias propone «agilidad en la tramitación y rapidez en el cobro de la subvención concedida (no deben pasar más de tres meses desde que toda la documentación exigida por la legislación esté en Madrid hasta que se produzca el abono)». La resolución corresponde como ya señalé al Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno central.

2. LOS PRESTAMOS EN FAVOR DE LAS EMPRESAS

La Administración central española también ha utilizado la subvención a través de bonificaciones de los tipos de interés de los préstamos a los que acceden las empresas para su financiación. Sería muy difícil o prácticamente imposible examinar detalladamente las distintas medidas llevadas a cabo en este sentido. Por ello voy a examinar un caso muy reciente que por cierto, ha suscitado bastante polémica en los medios de comunicación.

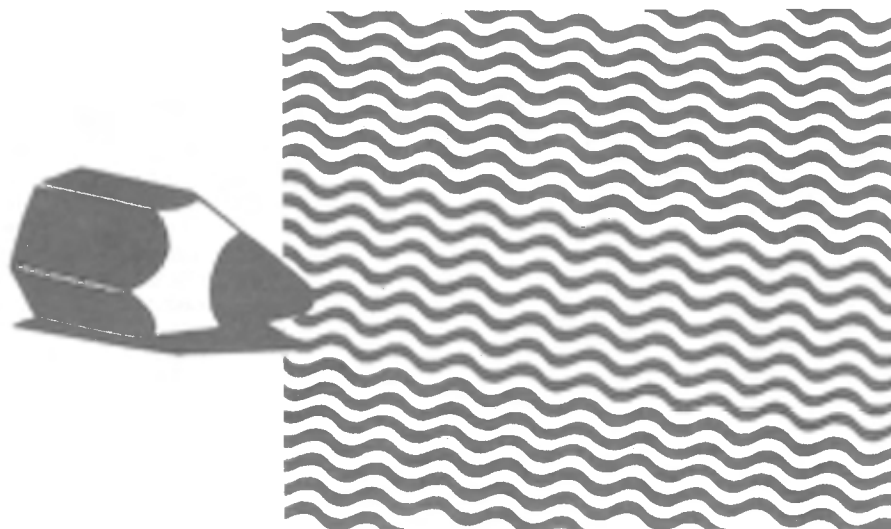
En virtud del Real Decreto Ley 3/1993 de 26 de febrero el Gobierno central adoptó entre otras medidas urgentes de carácter económico una ayuda financiera con el fin de facilitar «créditos blandos» a las PYME por valor de 100.000 millones de pesetas¹⁷. Estas ayudas se canalizaron a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), como medida enmarcada dentro de la iniciativa europea

¹⁷ En la norma del Gobierno central se justifican estas medidas de la manera siguiente: «uno de los problemas más importantes que sufren las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es la dificultad para acceder a una financiación adecuada a sus necesidades. La falta de acceso directo al mercado de capitales, la insuficiencia de garantías ante las entidades de crédito y la carencia de información y asesoramiento contribuyen a que las PYMES tengan un menor acceso a la financiación ajena y que, dentro de ésta, dependan en mayor medida de la financiación bancaria, cuyos costes financieros son habitualmente más elevados».

CUADRO Nº 6

ZONA DE PROMOCION ECONOMICA DE ASTURIAS (PROYECTOS APROBADOS EN 1993)

EMPRESA	A INVERSION	B SUBVENCION	C EMPLEO	A/C	B/A	B/C
Terpla, S.A. Pravia	423.500.000	63.525.000	18	23.527.778	0,15	3.529.167
Norteamericana, S.A. Aller	156.870.000	26.667.900	16	9.804.375	0,17	1.666.744
San Juan de Cuevas, S.A. Aller	316.686.000	91.838.940	18	17.593.667	0,29	5.102.163
Cayd Técnica, S.A. Llanes	85.887.000	5.153.220	6	14.314.500	0,06	858.870
Turismar, S.A. Tigües	111.803.000	11.180.300	17	6.576.647	0,10	657.665
Norte Sistemas de Color, S.A., Gijón	107.680.000	19.382.400	20	5.384.000	0,18	969.120
Melasa, S.A. Castiellón	322.965.000	48.444.750	18	17.942.500	0,15	2.691.374
Envasnorit, S.A. S. Martín Rey Aurelio	170.800.000	47.824.000	17	10.047.059	0,28	2.813.176
Commansa Oviedo	609.456.000	73.134.720	33	18.468.364	0,12	2.216.204
Hotel Begoña, S.A. Gijón	794.760.000	95.371.200	22	36.125.454	0,12	4.355.055
Pélico, S.A. Gijón	64.145.000	7.697.400	3	21.381.667	0,12	2.565.800
La Nava, S.L. Llanes	236.120.000	35.418.000	10	23.612.000	0,15	3.541.800
Surginac Plus, S.A. Llanes	727.293.000	161.623.250	105	6.926.600	0,25	1.731.650
Industria de Otur, S.L. Llanes	93.427.000	13.079.780	6	15.571.167	0,14	2.179.963
TOTAL	4.221.392.000	720.540.860	309	13.661.463	0,17	2.331.847



de crecimiento. El objetivo de estos créditos es la financiación a largo plazo de inversiones productivas pudiendo cubrir hasta el 50% de la inversión y con un período de amortización entre 5 y 7 años con dos de carencia. Con este fin el ICO firmó el 31 de marzo de 1993 convenios con los principales bancos y cajas de ahorro del país (Argentaria absorbe el 20%; le siguen el Banco Central Hispano, BBV y Banesto con un 12,5% cada uno, y Banco de Santander y Caja Madrid participan en un 10%, respectivamente; y el resto se reparte entre el Banco Exterior, BCH, La Caixa, Ibercaja, Unicaja, etc.). Los bancos y cajas tramitan los créditos ante las empresas y cobran 2 puntos de interés sobre el 7,80% que les impone el ICO asumiendo los bancos y cajas el 50% del riesgo de estos créditos; el tipo de interés resultante de los créditos para las empresas se sitúa alrededor del 13%.

Estas líneas de crédito, a pesar de sus ventajas, no tuvieron mayor éxito. En efecto, meses después de la apertura de estas líneas se puso de manifiesto por parte de la Administración y por parte de los empresarios el escaso interés de las empresas¹⁸.

En cualquier caso la Administración central española parece confiar bastante más en las líneas de crédito concedidas tanto por el BEI como por la vía de la CECA, por lo que esta actividad no ha tenido la difusión suficiente entre los distintos medios empresariales afectados.

3. VALORACION DE LAS AYUDAS FINANCIADAS POR LA ADMINISTRACION CENTRAL

1. El establecimiento de las Comunidades Autónomas en España

¹⁸ Véanse *Cinco días* y *El País* de 10 de mayo de 1993. Así como los artículos de Juan Carlos PARA, «El fiasco de los créditos a las PYMES», *El Mundo* de 10 de junio de 1993; y María Isabel BAYON, «Los 100.000 millones del I.C.O. ¿son para las PYMES?», *Asturias empresarial* nº 151, junio de 1993, p. 19.

ña y la progresiva asunción de competencias por parte de éstas, ha introducido una cierta confusión entre las distintas empresas para conocer la instancia administrativa a la que debe dirigirse en busca de ayudas. La Ley de incentivos regionales ha tenido la virtud de simplificar el régimen de subvenciones y concentrar a través de un procedimiento único los recursos estatales en favor de la localización espacial de las empresas. Sin duda los incentivos regionales concedidos por esta vía son los más importantes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

2. Precisamente la importancia de las subvenciones concedidas a través de la LIR ha determinado una selección de los proyectos que pueden ser subvencionados; de modo que sólo aquellas inversiones de gran importancia reciben este importante apoyo.

3. Aunque la LIR ha simplificado bastante los requisitos previos para tramitar un proyecto, el procedimiento de tramitación es superior a los 6 meses. Teniendo en cuenta el estado actual de la economía y la importancia de una toma de decisiones rápida este plazo resulta excesivo.

4. La subvención a fondo perdido resulta, para las empresas, mucho más atractiva que otras ayudas financieras, en particular los préstamos a bajo interés. Sin embargo, desde el punto de vista económico parece más acertado tal como han señalado algunos que: «las ayudas a fondo perdido no son muy eficaces. La persona que invierte en un proyecto se implica más en el negocio que ha iniciado. Son más oportunas aquellas ayudas financieras que se traduzcan en la disponibilidad de créditos blandos»¹⁹. A pesar de todo se ha podido comprobar el escaso interés de las

¹⁹ CEDEFOP, *Creación de empresas: políticas de apoyo y papel de la formación*, Informes nacionales de Francia, Italia, España y Gran Bretaña, Berlín 1991, p. 46 del informe referido a España.



Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

CUADRO Nº 7
LINEAS PRINCIPALES DE SUBVENCIONES A EMPRESAS
ASTURIANAS

	Modalidad	Acciones subvencionables	Cuantía	Plazo presentación
Incentivos Regionales	Subvenciones a fondo perdido.	Inversiones en activos fijos mayores de 75 millones Ptas.	Según la localización del proyecto máximo de 30, 40 ó 50% de la inversión.	Indeterminado
Subvenciones directas	Subvenciones a fondo perdido.	Inversiones en activos fijos mayores de 15 millones y menores de 75 millones de Ptas.	Según la localización del proyecto máximo de 30, 40 ó 50% de la inversión.	Indeterminado
Préstamos para inversiones	Subvención de intereses.	Inversiones en activos fijos.	Hasta 6 puntos de interés. En municipios RECHAR ⁽¹⁾ , hasta 10 puntos.	Indeterminado
Operaciones de Leasing	Bonificaciones al tipo de tarifa.	Inversiones en activos fijos.	Hasta 4 puntos.	Indeterminado
Operaciones ante ASTURGAR, SGR	Abono de la aportación al Fondo de Garantía y/o de la Comisión de Aval.	Inversiones en activos fijos.	Hasta el 5% del Fondo de Garantía y hasta un 1% de la Comisión de aval.	Indeterminado
Gastos de puesta en marcha	Subvenciones a fondo perdido registros, etc.	Gastos de elaboración de proyectos técnicos, honorarios de fedatarios públicos, re- Ptas.	Hasta el 100% de los gastos sin sobrepasar las 500.000	Indeterminado
Automatización y laboratorios	Subvenciones a fondo perdido.	Inversiones en activos fijos entre 2 y 30 millones de Ptas. en el aparato productivo y entre 500.000 y 30 millones de Ptas. en equipamiento de laboratorio.	Hasta 2 millones de Ptas. no pudiendo exceder los porcentajes establecidos por la LIR	Hasta el 15/9/93
Asistencia a ferias	Subvenciones a fondo perdido	Gastos de asistencia a ferias	Hasta 500.000 Ptas.	Hasta el 15/9/93
Capital-riesgo cial.	Participación en el capital sociedad en el empleo de la región	Proyectos innovadores, viables con incertidumbre.	Participación minoritaria y	Indeterminado

MUNICIPIOS RECHAR Aller Bimenes. Cangas del Narcea. Caso. Colunga. Degaña. Gijón. Langreo. Laviana. Lena. Llanera. Mieres. Morcín. Oviedo. Quirós. Riosa. Ibias. San Martín del Rey Aurelio. Siero. Teverga. Tineo. Noreña. Ribera de Arriba y Sobrescobio.

FUENTE: Boletín de Información, Instituto de Fomento Regional, nº 3, junio de 1993.

empresas por los préstamos. Asimismo, la Administración central ha pesar de las últimas actuaciones parece conceder menos importancia a la vía de ayudas mediante préstamos a un bajo interés. En cualquier caso no siempre resulta interesante económicamente para las empresas acceder a estos préstamos cuyas ventajas no son tan atractivas como las que presenta la Administración pública.

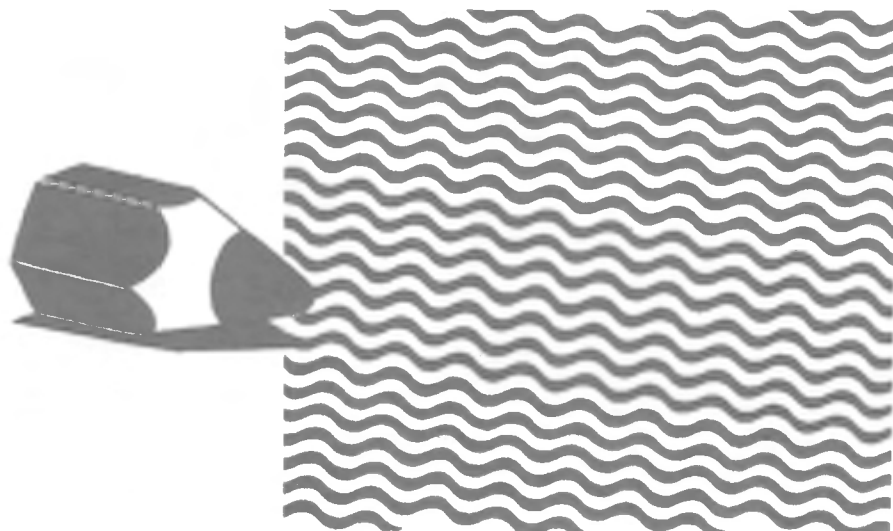
II. LOS INCENTIVOS DE LA ADMINISTRACION REGIONAL ASTURIANA

La creación y puesta en marcha del Estado Autonómico español a partir de la Constitución de 1978 ha tenido unas consecuencias determinantes en el interés de las Comunidades Autónomas e incluso de los grandes Municipios por la promoción de empresas. En este sentido, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de desarrollo regional, política industrial, etc. Esta nueva situación ha venido acompañada de dotaciones presupuestarias crecientes que han permitido realizar ta-

les competencias; en fin, la Administración central ha visto sustituido en gran medida su aparato burocrático por el de las distintas Comunidades Autónomas en muchos de los ámbitos.

Pues bien, en materia de promoción económica, mientras el Estado central, como ya se ha examinado, cuenta con importantes instrumentos de intervención, las Comunidades Autónomas han creado sus propios instrumentos (Agencias de Desarrollo, líneas de financiación e información, etc.); no obstante y progresivamente, el Estado central ha utilizado el aparato burocrático de las Comunidades Autónomas para canalizar sus intervenciones económicas.

En el Principado de Asturias se ha seguido la misma línea. Por esa razón parece conveniente analizar en este trabajo los puntos de referencia de cualquier empresario asturiano (en particular, el Instituto de Fomento Regional y el Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial) y determinar cuáles son los apoyos con que cuentan [Cuadro nº 7].



1. INSTITUTO DE FOMENTO REGIONAL

El Instituto de Fomento Regional (IFR) fue creado por Ley 6/1983, del Principado de Asturias, con el objetivo básico de promover nuevas actividades industriales y conseguir un desarrollo económico equilibrado de la región. Para ello, lleva a cabo una serie de actividades que, coordinadas entre sí y con el resto de los organismos de promoción (Sociedad Regional de Promoción [SRP], Sociedad Regional de Reconversión [SRR], o la más reciente Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras, [SODECO]), tratan de estimular la actividad industrial dentro de unas coordenadas de innovación tecnológica, modernización de estructuras productivas, aprovechamiento de los recursos regionales propios (humanos y materiales) así como la captación de inversiones extranjeras que introduzcan un cambio de orientación tradicional de la producción y mercado regional.

Las áreas de apoyo en las que trabaja el IFR son, principalmente, las siguientes:

Información empresarial: tiene como objetivo prioritario proporcionar al empresario información general (trámites para crear o ampliar empresas, ayudas que concede la administración, etc.) y especializada (Información de patentes, disposiciones legales, concursos públicos, etc.). Para ello dispone de fuentes de información nacionales e internacionales.

Centro Europeo de información empresarial. Euroventani-lla: es un servicio de información sobre temas comunitarios de interés para las empresas. También trata de promover la cooperación transnacional de las empresas asturianas, a través de los diferentes programas comunitarios. El objetivo que se persigue es mejorar la posición competitiva de las empresas asturianas de cara al Mercado Único.

Suelo Industrial: pretende ofrecer suelo industrial en el Principado de Asturias; promueve y gestiona los polígonos industriales.

Desarrollo Industrial: su objetivo es realizar acciones destinadas a fomentar mejoras en la competitividad de las empresas asturianas.

Nuevas Iniciativas: pretende detectar nuevos proyectos empresariales y oportunidades de negocio que puedan implantarse en nuestra región.

Innovación Tecnológica: intenta modernizar e innovar tecnológicamente las empresas asturianas, así como mejorar la calidad de sus productos y procesos productivos²⁰.

Incentivos económicos regionales: oficina creada para racionalizar la diversidad de instrumentos de apoyo financiero a la inversión nacidos al amparo de la Ley de Incentivos Económicos Regionales.

En cuanto a los organismos de promoción con que cuenta el IFR, la SRP es una sociedad anónima cuyo capital social ha sido suscrito por el *Principado de Asturias y más de 100 empresas de la Región*. Su actividad se centra en la *promoción de proyectos empresariales a través de una participación minoritaria y temporal en el capital de empresas* que desarrollen iniciativas viables innovadoras de interés regional. Así por ejemplo durante 1991 el Consejo de Administración autorizó inversiones en empresas por un total de 275.000.000 de pesetas; de los cuales 165.000.000 de pesetas supusieron la participación de la Sociedad en 4 nuevos proyectos; y participó en tres ampliaciones de capital por un valor de 110.000.000 de pesetas²¹.

La SRR es una sociedad anónima cuyo capital social ha sido suscrito íntegramente por el *Principado de Asturias y pretende estudiar aquellas empresas o sectores no incluidos en planes de reconversión a escala estatal con el fin de conocer su viabilidad*. El plan de actuación de la SRR se centra básicamente en tres bloques: *apoyo a las empresas, reapertura de instalaciones productivas y promoción de actuaciones empresariales conjuntas*.

Aunque SODECO fue creado por el Gobierno Central por Real

²⁰ Véase, por ejemplo, la última *Memoria de actividades 1991* del Instituto de Fomento Regional, Oviedo, Junio 1992.

²¹ Véanse los datos en la *Memoria de Actividades, 1991*, del I.F.R., p. 39-40.

Incentivos públicos para la creación de empresas en Asturias

Decreto 1108/1988, de 30 de septiembre es una Sociedad Anónima en cuyo capital social participan al 50% HUNOSA y el IFR a través de la SRP. Su objetivo es el *desarrollo económico de las comarcas mineras en la zona central de Asturias* donde HUNOSA realiza sus actividades. Las actividades llevadas a cabo son principalmente la de *promoción de proyectos empresariales mediante participación temporal y minoritaria en el capital* de empresas que se constituyan, la financiación adicional de proyectos mediante préstamos con interés bonificado, *asesoramiento* en la elaboración de estudios previos de mercado y viabilidad del proyecto, colaboración en la implantación y puesta en marcha del proyecto, gestión de la concesión de subvenciones y créditos bonificados, la financiación de la creación del suelo industrial, etc. [Cuadro nº 8].

Como puede comprobarse se trata de múltiples actividades de información, asesoramiento y promoción que son muy difíciles de evaluar en su conjunto. Por lo que a este trabajo se refiere no resulta muy clara su función respecto de las empresas y el acceso de éstas a las distintas subvenciones. No obstante, es interesante destacar que el IFR es la oficina encargada de gestionar las subvenciones de la Ley de Incentivos Regionales.

2. SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y PROMOCION EMPRESARIAL

El Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial (SAYPE) fue creado en la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación del Principado de Asturias en septiembre de 1987²². El SAYPE es un instrumento de la Administración regional de apoyo a las PYME que cuenta con 7 oficinas ubicadas en las distintas comarcas asturianas (Avelés, Gijón, Langreo, Lluvia, Mieres, Oviedo y Ribadesella). El objetivo del SAYPE es contribuir a la reactivación de la economía asturiana creando un marco que favorezca el establecimiento y consolidación de las PYME en Asturias. Las funciones que desempeña el SAYPE se centran principalmente en la gestión de las ayudas regionales, la formación y la información a los empresarios²³.

La Administración Regional canaliza las subvenciones a las PYME a través del SAYPE. De las múltiples líneas de apoyo del Principado de Asturias a las empresas conviene destacar la importancia de dos que son gestionadas por el SAYPE²⁴: las subvenciones directas a la inversión y las ayudas a la puesta en marcha de pequeñas empresas. Se trata de dos tipos de ayudas puestas en marcha en virtud del Decreto 61/92, de 2 de julio²⁵.

Las subvenciones directas a la inversión se conceden a las PYME que lleven a cabo proyectos de inversión empresarial destinados a la creación de nuevos centros productivos o a la

ampliación y modernización de los existentes, y que sean superiores a 15 millones de pesetas y no sobrepasen los 75 millones. Se trata de subvenciones a fondo perdido cuyo porcentaje máxi-

CUADRO Nº 8
PROYECTOS COFINANCIADOS POR SODECO

Proyecto	Actividad	Inversión	Empleo	Capital Sodeco	Préstamos Sodeco
SAMIN	Mantenimiento y reparación de maquinaria minera	114,0	19	9,6 (29%)	
PREFASA	Prefabricados de hormigón	1.046,0	23	30,0 (8,6%)	
INBULNES, S.A.	Mantenimiento e instalaciones	196,0	49	10,7 (19,50%)	22,3
HOTELMIERES, S.A.	Hotel***	240,0	13	10,8 (18%)	
THYSSEN NORTE, S.A.	Escaleras mecánicas y pasillos rodantes	1.478,0	133	225,0 (45%)	472,0
INOXIBERICA, S.A.	Caldería en acero inox.	87,0	12		15,0
MADERAS DE CENERA, S.L.	Transformación de madera	61,4	8		13,8
PUERTAS VIDEOCO, S.L.	Puertas de madera y acorazadas	18,9	5		4,0
MENASA	Fundición	564,5	25		25,0
INDRILL, S.A.	Barrenas Integrales	297,0	17	32,0 (40%)	45,0
MADERNALON, S.A.L.	Carpintería de puertas y ventanas	68,2	11	15,0 (34%)	
MADERAS PRINCIPADO, S.A.	Madera de castaño	60,0	5	8,0 (40%)	
ALLASA	Construcciones mecánicas	61,0	5	9,0	
TCA, S.A.	Ingeniería de la documentación	117,0	11	14,0 (35%)	
COMENOR, S.A.	Componentes de naves industriales.	172,0	10		25,0
PRELANS	Prefa. de hormigón	34,5	3	7,9	
EIMA, S.A.	Equipos medio ambiente	228,0	45	25,0 (40%)	36,0
AGUAS DE CUEVAS, S.A.	Agua mineral	666,0	18	57,0 (30%)	
MEDINA METAL, S.A.	Elementos de cobre para construcción	106,0	13	20,0 (40%)	
TOTAL		5.615,5	425	457,1	675,0
Cifras en millones de pesetas					

²² El SAYPE es, en cierta medida, una continuación del Programa de Actuaciones Urgentes (PAUR) puesto en marcha por el Gobierno autonómico el 15 de octubre de 1984 con el fin de facilitar el acceso al crédito de aquellas empresas que vayan a realizar nuevas inversiones.

²³ Véanse más detalles sobre las distintas funciones en la Memoria del SAYPE referida a 1991, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y PLANIFICACIÓN, 1991; E, 1991, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo, 1992, etc.

²⁴ Otras importantes subvenciones son las destinadas a cubrir intereses de préstamos a PYME, garantías de préstamos para inversión, concesión de un segundo préstamo a PYME ante una sociedad de garantía recíproca, etc.

²⁵ Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 179, de 1-8-1992.

FUENTE: La Nueva España, 7 de agosto de 1993, p. 34.

mo de inversión coincide con la delimitación de la Zona de Promoción Económica del régimen de incentivos regionales.

Las ayudas a la puesta en marcha de pequeñas empresas pretenden subvencionar los gastos de puesta en marcha de nuevas PYME, dentro de lo cual se incluyen los gastos de elaboración de proyectos técnicos, honorarios de federatarios públicos y otros que sean necesarios para comenzar la actividad de una PYME. La cuantía máxima es de 500.000 pesetas por empresa de subvención a fondo perdido.

3. VALORACION DE LAS AYUDAS AUTONOMICAS

1. Como se ha señalado en la valoración de los incentivos estatales la aparición de las Comunidades Autónomas ha complicado bastante la determinación de las instancias encargadas de la tramitación y gestión de las ayudas. La LIR ha tenido la virtud de confiar a servicios dependientes de la Administración regional, en Asturias el IFR (dependiente de la Consejería de Industria), la gestión de los incentivos regionales. Sin embargo, dentro del Principado de Asturias tampoco está claro cual es la oficina encargada de la gestión de sus ayudas. Así por ejemplo el SAYPE (dependiente de la Consejería de Economía) canaliza distintos tipos de ayuda que muy bien podían ser gestionados por el propio IFR. Afortunadamente y en estos momentos se ha concentrado en un mismo lugar la ubicación tanto del IFR como del SAYPE (Parque Tecnológico de Asturias).

2. El Principado de Asturias ha procurado complementar las actuaciones del Estado central a través de distintas medidas. Por ejemplo, una de las líneas más importantes de subvención del SAYPE (destinada a las PYME) es complementaria de los incentivos regionales (pensados para proyectos que requieren una inversión superior).

3. Parece muy conveniente la unificación, al menos de cara al público, de las distintas oficinas y organismos dedicados, en el Principado de Asturias, a promover y crear empresas²⁶. La proliferación de nuevos instrumentos no responde muchas veces a necesidades que bien podrían ser cubiertas con los organismos que ya funcionan. La simplificación de los trámites burocráticos es un elemento esencial para que los distintos tipos de ayudas sean efectivos²⁷.

CONCLUSIONES

Son tres los aspectos que pueden deducirse del presente estudio y que se refieren, en primer lugar, a los distintos tipos de ayudas disponibles para la creación y promoción de empresas; en segundo lugar, las dificultades encontradas para obtener este tipo de ayudas y, por último, los efectos de éstas tanto en el ámbito de la empresa como de la economía en general.

²⁶ En el estudio «La política de Promoción Industrial en Asturias» Oviedo, 1993, elaborado por QUASAR, S.A. Investigaciones y Asistencia Técnica las tres primeras propuestas sugieren que el I.F.R. debe ser el principal instrumento de la política de promoción industrial y económica del Principado de Asturias; asimismo indica que es necesario la integración del SAYPE en el I.F.R. y concluye diciendo que es necesario convertir el I.F.R. en la pieza central y casi única de la promoción industrial del Principado, frente a la dispersión que genera la multiplicidad de organismos y ante la tentación de conservar instrumentos de acción directa en el seno de la Administración pública.

²⁷ Véanse las interesantes valoraciones contenidas en los sucesivos *Informe económico y social* de 1989 y 1990 del CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, p. 103-114; y 101-106, respectivamente.

Por lo que se refiere a las ayudas disponibles, se ha podido comprobar la gran cantidad de líneas de ayuda y la implicación de las distintas Administraciones comunitaria, nacional y autonómicas. Esta variedad y pluralidad, si bien reflejan la complejidad de la actual economía, demuestran también las dificultades de las Administraciones para diseñar incentivos eficaces en la creación y promoción de empresas. Por tanto, parece muy conveniente una simplificación de estos tipos de ayuda. Ya se puso como ejemplo de esta complejidad la relación de 337 tipos de ayudas distintos que ofrece uno de los tantos manuales «prácticos» sobre ayudas e incentivos. Si se tiene en cuenta que estos tipos de ayuda financiera son básicamente subvenciones a fondo perdido y préstamos bonificados, alrededor de los mismos deberían girar las intervenciones de las distintas Administraciones unificando criterios respecto a su cuantía, requisitos, etc. Esto, de alguna manera, se ha conseguido a través de la Ley de Incentivos Regionales, pero únicamente por lo que se refiere a las subvenciones a fondo perdido financiadas por la Administración central.

Consecuencia de la anterior complejidad es la dificultad que casi todas las empresas tienen para acceder a los distintos e innumerables tipos de ayuda. Si bien es necesario que exista un procedimiento que impida la defraudación de las subvenciones públicas, por parte de las Administraciones también debe tenerse en cuenta las características propias del mundo empresarial en el cual el factor tiempo juega un papel decisivo. Por tanto la simplificación y la agilidad en la tramitación de los expedientes de concesión de ayudas es un elemento indispensable para hacerlas efectivas. A esto debería ayudar, sin duda, ese objetivo de información que prácticamente todas las oficinas y organismos públicos que canalizan las ayudas dicen que ofrecen, así como el reiterado anuncio de las Administraciones por unificar las distintas oficinas y organismos encargados de gestionar las ayudas.

Es muy difícil determinar los efectos que los diferentes tipos de ayuda pueden tener sobre la economía tanto nacional como regional. Cada una de las ayudas tiene sus propios objetivos y sólo individualmente pueden llevarse a cabo un examen de sus efectos. No obstante, parece interesante subrayar la diferente perspectiva que tienen los empresarios de la que desde el punto de vista económico debiera mantenerse. Así, por ejemplo, se ha señalado que psicológicamente las empresas prefieren las subvenciones a fondo perdido respecto de los préstamos bonificados; sin embargo, parecen resultar mucho más efectivos los préstamos bonificados, siempre y cuando éstos sean realmente, más ventajosos que los que pueden obtenerse en el mercado en condiciones normales²⁸.

En definitiva, los beneficiosos efectos que pueden tener las ayudas dependen tanto de una coordinación entre las distintas Administraciones, una simplificación de los trámites y requisitos para acceder a las mismas, etc., como de una actitud mucho más abierta e imaginativa por parte de los empresarios que deben encontrar en los distintos tipos de ayuda un apoyo y no una finalidad en sí misma.

²⁸ Esta idea ha sido claramente expuesta en el trabajo ya citado del CEDEFOP, *Creación de empresas...*, Informe sobre España, p. 46, conforme al cual: «Las ayudas financieras provenientes de instituciones locales, estatales o comunitarias tienen un carácter complementario. Por contra, una gran parte de los nuevos empresarios las consideran como elementos esenciales en las inversiones de capital que han de realizar. Las demoras se traducen en una descapitalización o en una falta de liquidez. La nueva empresa tiene que funcionar por sí misma con independencia de los apoyos externos que la puedan beneficiar en un momento dado. Estos son siempre de carácter transitorio».